Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/2551

06. 10. 95

Große Anfrage

der Abgeordneten Michael Müller (Düsseldorf), Dietmar Schütz (Oldenburg), Anke Fuchs (Köln), Otto Schily, Hermann Bachmaier, Wolfgang Behrendt, Friedhelm Julius Beucher, Lilo Blunck, Dr. Ulrich Böhme (Unna), Ursula Burchardt, Marion Caspers-Merk, Dr. Herta Däubler-Gmelin, Dr. Marliese Dobberthien, Ludwig Eich, Lothar Fischer (Homburg), Arne Fuhrmann, Dr. Liesel Hartenstein, Volker Jung (Düsseldorf), Susanne Kastner, Horst Kubatschka, Eckart Kuhlwein, Klaus Lennartz, Christoph Matschie, Ulrike Mehl, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Jutta Müller (Völklingen), Georg Pfannenstein, Walter Schöler, Dietmar Schütz (Oldenburg), Richard Schuhmann (Delitzsch), Reinhard Schultz (Everswinkel), Dr. Angelica Schwall-Düren, Ernst Schwanhold, Dr. Dietrich Sperling, Dr. Peter Struck, Dr. Bodo Teichmann, Jella Teuchner, Dr. Wolfgang Wodarg, Rudolf Scharping und der Fraktion der SPD

Stand der Arbeiten am Umweltgesetzbuch

Die Professoren Kloepfer, Rehbinder und Schmidt-Aßmann haben unter Mitarbeit von Professor Kunig 1991 das Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil (UGB – AT) vorgelegt. Im August 1993 wurde der wissenschaftliche Entwurf des Umweltgesetzbuches – Besonderer Teil (UGB – BT) von diesen und weiteren Professoren vorgelegt. Der Juristentag hat 1992 Leitsätze für die Erarbeitung des UGB beschlossen. Die Bundesregierung hat daraufhin die Schaffung eines Umweltgesetzbuches angekündigt, mit dessen Entwurf das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eine Expertengruppe unter der Leitung von Professor Sendler beauftragt hat. Das erklärte Ziel ist eine Kodifikation des Umweltrechts. Darunter versteht die Bundesregierung eine „gesetzestechnische Zusammenfassung der Rechtssätze eines oder mehrerer Sachgebiete in einem einheitlichen, möglichst vollständigen und planvoll gegliederten Gesetz".

Das Umweltgesetzbuch soll die Konflikte zwischen den einzelnen Fachgebieten zumindest vermindern, das Umweltrecht insgesamt gegen die Eingriffe anderer Bereiche stärken und eine Modernisierung des rechtlichen Instrumentariums national und im EU-Bereich herbeiführen. Der kodifikatorische Regelansatz hat das Ziel, dem fach- und medienübergreifenden, systemaren Charakter des Schutzgutes Umwelt Rechnung zu tragen. Das Umweltgesetzbuch soll die Rechtsinstrumente unter einem einheitlichen Gesichtspunkt aufeinander abstimmen und ihre Wirksamkeit erhöhen.

Das Umweltrecht hat sich bruchstückhaft entwickelt. Erste Teile entstammen der Tradition der preußischen Gewerbeordnung von 1845. Noch heute stehen anlagen-, medien- und stoffbezogene Regelungen mit unterschiedlicher Eingriffstiefe und Reichweite nebeneinander und oft sogar in Konkurrenz zueinander. Immer wieder wird beklagt, daß das Umweltrecht für die Bewältigung ökologischer Probleme ungeeignet sei, da es in vielen Regelungsbereichen zersplittert und teilweise veraltet ist und auf einer naturwissenschaftlichen Basis und fachrechtlichen „Systemlogik" beruht, die seine Wirksamkeit begrenzen.

Die fachliche Ausdifferenzierung des Umweltrechts hat den Punkt überschritten, wo es mit einem Gewinn an rechtsnormativer Wirksamkeit verbunden war. Eine Entwicklung in Richtung auf fach- und medienübergreifende Problemlösungen sowie zu mehr Rechtsvereinheitlichung und mehr Rechtsvereinfachung tut not. Diese Reform muß sich an den drei Grundprinzipien der Umweltpolitik – Vorsorgeprinzip, Verursacherprinzip und Kooperationsprinzip – orientieren.

Mit dem Umweltgesetzbuch sollen die heutige Zersplitterung des Umweltrechts beendet sowie Regelungslücken z. B. im Bereich Boden-, Klima- und Naturschutz geschlossen und die verschiedenen Fachrechte in ein normatives Gesamtkonzept eingebunden werden. Im Umweltschutz soll ein Mehr an ökologischer Effektivität, ökonomischer Effizienz, materieller Gerechtigkeit, Rechtssicherheit und demokratischer Teilhabe herbeigeführt werden. Das Umweltgesetzbuch soll zudem der Vermehrung und Komplizierung der Vorschriften entgegenwirken.

Entscheidend für die Ausgestaltung des Umweltgesetzbuches sind die Leitvorstellungen, an denen sich der Umweltschutz orientieren soll. Von daher dürfen mit der Schaffung eines Umweltgesetzbuches nicht nur eine Vereinfachung und Entbürokratisierung verbunden werden, vielmehr muß das Umweltrecht insgesamt modernisiert werden, um dem vorsorgenden Umweltschutz Rechnung zu tragen und den ökologischen Strukturwandel zu fördern. Das Ziel ist eine sozialökologische Marktwirtschaft, um zu einer dauerhaft umweltverträglichen Entwicklung zu kommen. Schon heute sollte man die bestehenden EG-Umweltkodifikationen einbeziehen.

Vor diesem Hintergrund hat die Schaffung eines Umweltgesetzbuches eine große Bedeutung für die weitere Umweltpolitik. Dazu fragen wir die Bundesregierung:

I. Defizite im bestehenden Umweltrecht

1. Worin sieht die Bundesregierung die größten Mängel im bestehenden Umweltrecht?

   In welchen Bereichen hat es sich bewährt, wo soll es geändert oder erweitert werden?

   Welche Regelungslücken sollen geschlossen werden?

2. Wie beurteilt die Bundesregierung die Kritik, daß im bestehenden Umweltrecht der Bereich Umwelt nicht eindeutig defi-

niert ist, sondern diffus bleibt und das Umweltrecht weitverzweigt, kompliziert und nahezu unüberschaubar ist?

3. Liegt die Schwäche des Umweltrechts darin, daß ihm ein normatives Gesamtkonzept fehlt?

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Kritik, daß es im Umweltrecht eine „negative Koordination" gibt, bei der jede Fachrichtung darauf bedacht ist, Beeinträchtigungen der eigenen Interessen zu verhindern, und dadurch zu wenig das medienübergreifende, umweltpolitische Allgemeininteresse vertreten wird?

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß sich in Ermangelung einer normativen Gesamtkonzeption die einzelnen Gesetze, die sich zudem historisch unter höchst unterschiedlichen Bedingungen und Zielsetzungen entwickelt haben, durch wirtschaftliche und berufsständische Interessen verselbständigt?

6. Inwieweit hemmen die zersplitterten Strukturen im Umweltrecht die Durchsetzung medienübergreifender Umweltschutzmaßnahmen, wie sie angesichts der raschen technologischen Entwicklung notwendig sind, und inwieweit schwächt der Partikularismus einzelner Fachrechte auch die Durchsetzung umweltpolitischer Ziele gegenüber anderen Rechtsbereichen?

   Erschwert dies die notwendigen Anpassungsleistungen an neue Problemlagen und wirtschaftliche Entwicklungen?

7. Worin liegen nach Auffassung der Bundesregierung die konzeptionellen Grenzen in den einzelnen Bereichen des Umweltverwaltungsrechts (Immissionschutz-, Wasserschutz-, Naturschutz-, Gefahrstoff- und Stoffrecht)?

8. Welche Gesetze vertreten aus der Sicht der Bundesregierung ein fach- und medienübergreifendes Allgemeininteresse im Umweltschutz?

9. Wie steht die Bundesregierung zu der Kritik, daß das UVP-Gesetz (Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen) aufgrund der Zersplitterung des Rechtssystems wenig wirksam werden kann?

10. Wie bewertet die Bundesregierung das Vollzugsdefizit im Umweltrecht?

    Liegen die Ursachen hierfür im starken Einfluß umweltfremder Interessen, an der Komplexität der Regelungsmaterie oder an der Knappheit der administrativen Ressourcen?

II. Kodifikation des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch

11. Hält die Bundesregierung an ihrer Absicht fest, eine Kodifikation des Umweltrechts vorzunehmen, um dem Umweltrecht eine normative Gesamtkonzeption zu geben, und wann wird sie diese dem Deutschen Bundestag vorlegen?

12. Warum ist aus der Sicht der Bundesregierung ein Umweltgesetzbuch besser geeignet, umweltpolitische Ziele durchzusetzen, als die Weiterentwicklung einzelner Fachgesetze?

13. Inwieweit ist die Kodifikation des Umweltrechts vereinbar mit dem modernen Demokratieprinzip des schrittweisen Aushandelns von Konflikt- und Problemlösungen?

14. Welchen Beitrag kann ein Umweltgesetzbuch leisten, um einen umweltpolitischen Grundkonsens herzustellen und die Umweltpolitik langfristig stabiler und berechenbarer zu gestalten?

15. Welchen Beitrag kann das Umweltgesetzbuch dazu leisten, daß ein neuer sozialer Konsens in der Gesellschaft bei der Bewertung technischer Risiken und ökologischer Gefahren erreicht wird?

16. Ist mit der Kodifikation eine Neuausrichtung der Umweltpolitik in Richtung auf einen vorsorgenden, fach- und medienübergreifenden Umweltschutz beabsichtigt, oder soll sie sich nur auf die Vereinfachung und Vereinheitlichung des Rechts beschränken?

17. Inwieweit kann ein Umweltgesetzbuch einen Beitrag dazu leisten, die Transparenz umweltrechtlicher Entscheidungen für die Beteiligten und die Öffentlichkeit zu erhöhen, Mitwirkungsrechte zu stärken und rechtliche Rahmenbedingungen für einen Ausgleich konkurrierender Interessen zu schaffen?

18. Inwieweit kann ein Umweltgesetzbuch dazu beitragen, das Umweltrecht als übergeordnetes politisches Ziel zu verankern, auch um die Durchsetzung ökologischer Interessen in der Wirtschafts-, Energie-, Verkehrs-, Bau- und Landwirtschaftspolitik zu verbessern?

19. Welche Konsequenzen ergeben sich für die Ausgestaltung des Umweltgesetzbuches aus der Aufnahme der Staatszielbestimmung Umweltschutz in das Grundgesetz?

20. Soll das Umweltgesetzbuch auch der Wahrung der sog. Eigenrechte der Natur dienen?

III. Ausgestaltung des Umweltgesetzbuches

21. Was sind für die Bundesregierung die politischen Leitbilder und die zusammenführenden Prinzipien für das Umweltgesetzbuch?

22. In welcher Weise sollen die Ziele einer sozialökologischen Marktwirtschaft im Umweltgesetzbuch berücksichtigt werden?

23. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Frage nach dem politischen Leitbild entscheidend ist für

    – die Harmonisierung und Systematisierung von Rechtsbegriffen (z. B. Vorsorge, Störfall);

    – einheitliche gesetzliche Ziel- und Zweckbestimmungen;

– die Bestimmung der Handlungsprinzipien (Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip);

– die Auswahl der Rechtsinstrumente (Planfeststellung, gebundene Genehmigung, Befristung, Bewirtschaftung)?

24. Welche Bedeutung haben für das Umweltgesetzbuch die Ziele „Risikominimierung", „umweltverträgliche Entwicklung", „volkswirtschaftliche Effizienz" und „inter- und intragenerative Solidarität"?

25. In welcher Weise will die Bundesregierung die Konventionen und Erklärungen des Erdgipfels von Rio de Janeiro (1992) im Umweltgesetzbuch berücksichtigen, insbesondere das Ziel einer dauerhaft umweltverträglichen Entwicklung?

26. In welchen Bereichen der heutigen Umweltgesetzgebung denkt die Bundesregierung an eine Vereinfachung des Rechts?

    Was will die Bundesregierung tun, um den Aufwand der Rechtsinstrumente zu vermindern?

27. Strebt die Bundesregierung an, neben der Rechtssicherheit in der Form von Grenzwerten und technischen Normen verstärkt auch dynamische Zielwerte zu setzen und Innovationsprozesse zu fördern, wie dies beispielsweise ursprünglich im Abwasserabgabengesetz verankert war?

28. Beabsichtigt die Bundesregierung, mit dem Umweltgesetzbuch die Betreiberverantwortlichkeit für Rückstände aus der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen ebenso auszuweiten wie die Produktverantwortung des Herstellers, um Produktionsverfahren und Produkte zu begünstigen, die umweltverträglich sind?

29. In welchen Bereichen und mit welchen Mitteln soll der Vorsorgegedanke im Umweltschutz gestärkt werden?

    Wie soll er konkretisiert werden?

    Wird Vorsorge primär als Minimierungsgebot und Ressourcenschonung verstanden?

30. Denkt die Bundesregierung daran, für die Ausgestaltung des Kooperationsprinzips neue Beteiligungsformen an Entwicklungs- und Entscheidungsprozessen zu erproben und zu institutionalisieren?

31. Ist die Bundesregierung bereit, ökologische Mitgestaltungsrechte auch im Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsgesetz zu verankern?

IV. Umweltgesetzbuch und andere Steuerungsinstrumente

32. Sieht die Bundesregierung einen Zusammenhang zwischen der Kodifikation des Umweltrechts und neuen, vor allem ökonomischen Steuerungsinstrumenten?

33. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß sich ein wirksamer Umweltschutz auf Dauer nur gewährleisten läßt, wenn für

den schonenden Umgang mit den knappen Umweltgütern neben dem Ordnungsrecht verstärkt der Preismechanismus des Marktes eingesetzt wird?

Wenn ja, wie will die Bundesregierung diesem Zusammenhang Rechnung tragen?

34. Soll im Umweltgesetzbuch der Gedanke der Produzenten- und Betreiberhaftung verstärkt werden?

35. Wie sieht die Bundesregierung die Weiterentwicklung des Öko-Audits zu einem dezentralen umweltrechtlichen System mit einem eindeutigen Sanktionsmechanismus?

36. Wie bewertet die Bundesregierung die rechtliche Möglichkeit befristeter Genehmigungen, wodurch sich durch die Ausweitung des Produzenten- und Betreiberrisikos die Genehmigungsverfahren im Rahmen eindeutiger umweltpolitischer Rahmensetzungen beschleunigen lassen?

37. Eröffnen diese Vorschläge aus der Sicht der Bundesregierung eine „Entbürokratisierung" des Genehmigungsrechts?

38. Wie will die Bundesregierung mit dem Umweltgesetzbuch
    - der zunehmenden fachlichen Ausdifferenzierung der einzelnen Rechtsgebiete und
    - der Aufsplitterung der Umweltgesetzgebung in anlagen-, stoff- und medienbezogenes Recht mit unterschiedlicher Eingriffstiefe und zeitlicher Reichweite

    entgegenwirken?

39. Wie will die Bundesregierung im Umweltgesetzbuch
    - dem Zwang zu fortgesetzter Anpassung des Rechts an sich rasch ändernde soziale, wirtschaftliche und technische Entwicklungen und
    - dem unvermeidbar begrenzten Wissen über umweltpolitische Wirkungen

    gerecht werden?

40. Wann wird die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eingesetzte Expertengruppe ihren Entwurf eines Umweltgesetzbuches vorlegen?

41. Wie sollen z. B. Umweltverbände, Länder, Kommunen und Wirtschaftsverbände bei der Erarbeitung des Umweltgesetzbuches beteiligt werden?

V. Nationales Umweltrecht und EU-Recht

42. Inwieweit soll im Umweltgesetzbuch die Harmonisierung des Umweltrechts in der Europäischen Union berücksichtigt werden?

    Wenn ja, in welcher Form?

43. In welchen Bereichen und in welcher Form ist der Rechtsrahmen für die Schaffung des Umweltgesetzbuches durch EU-Recht, insbesondere durch Verordnungen und Richtlinien, beschränkt?

44. Will die Bundesregierung mit dem Umweltgesetzbuch Regelungsmodelle anbieten, die zu einer größeren Wirksamkeit und Praxisnähe des EU-Rechts und zu einer stärkeren Harmonisierung in der nationalen Umsetzung beitragen?

45. Denkt die Bundesregierung daran, auch unterschiedliche rechtssystematische Ansätze anderer EU-Länder zu prüfen und im Umweltgesetzbuch zu berücksichtigen, die stärker auf Prozeßinnovationen und Zielbestimmungen und weniger auf Einzelvorschriften und Grenzwerte ausgerichtet sind?

46. Welche umweltrechtlichen Regelungen in anderen EU-Ländern sind nach Auffassung der Bundesregierung für das deutsche Umweltrecht nutzbar zu machen?

Bonn, den 28. September 1995

Michael Müller (Düsseldorf)
Dietmar Schütz (Oldenburg)
Anke Fuchs (Köln)
Otto Schily
Hermann Bachmaier
Wolfgang Behrendt
Friedhelm Julius Beucher
Lilo Blunck
Dr. Ulrich Böhme (Unna)
Ursula Burchardt
Marion Caspers-Merk
Dr. Herta Däubler-Gmelin
Dr. Marliese Dobberthien
Ludwig Eich
Lothar Fischer (Homburg)
Arne Fuhrmann
Dr. Liesel Hartenstein
Volker Jung (Düsseldorf)
Susanne Kastner
Horst Kubatschka
Eckart Kuhlwein
Klaus Lennartz
Christoph Matschie
Ulrike Mehl
Dr. Jürgen Meyer (Ulm)
Jutta Müller (Völklingen)
Georg Pfannenstein
Walter Schöler
Dietmar Schütz (Oldenburg)
Richard Schuhmann (Delitzsch)
Reinhard Schultz (Everswinkel)
Dr. Angelica Schwall-Düren
Ernst Schwanhold
Dr. Dietrich Sperling
Dr. Peter Struck
Dr. Bodo Teichmann
Jella Teuchner
Dr. Wolfgang Wodarg
Rudolf Scharping und Fraktion

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333